突发疫情下应急治理的紧迫问题及其对策建议

李维安　张耀伟　孟乾坤

南开大学 中国公司治理研究院 天津 300071

摘要　突发疫情是对现代化治理体系和治理能力有效性的一次大检验。面对疫情的考验，能否理顺应对突发重大公共卫生事件启动的政府治理、社会治理和公司治理在内的应急治理体系是应对危机的关键。文章提出应急治理体系顺畅运行应遵循的顶层设计原则、借用原则、分类治理原则、成本分享原则和信息披露原则，并针对性地提出在疫情应对的关键时期应着重补齐的应急治理体系的短板和相应的对策建议，以提升治理体系的有效性。

关键词　突发疫情，应急治理体系，治理有效性

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.20200211001

新冠肺炎疫情肆虐已近2个月。由于此次疫情具有突发性、高风险和蔓延快的特点，其防控难度已远超此前历次公共卫生事件。中共中央政治局常务委员会2月3日召开会议指出，这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考。我们认为，此次疫情应对也是对现代化治理体系和治理能力有效性的一次大检验。目前，我们看到了呈鲜明对比的两类情景：一是可以堪称奇迹的不到10天即建成并实现交接的火神山医院；另一个是国内外踊捐的大量防护等物资“躺在”在红十字会的临时库房里，一线的医护人员却频发揪人心肺的防护告急。因而这次考验能否合格，关键要看此次应对突发重大公共卫生事件启动的政府治理、社会治理和公司治理在内的应急治理体系是否顺畅有效。而应急协作机制要顺畅，关键是要尊重和利用好其基本规律和原则。

1 应急治理体系顺畅运行的原则

1.1 顶层设计原则

在抗击疫情工作中，着眼于应急治理体系有效运转和打胜仗的要求，首先要优化顶层设计。在应急治理中，顶层设计要求我们基于突发疫情的传播规律和对事态发展进行整体判断，对人、财、物等各类救援

资助项目：国家自然科学基金重点项目（71533002）
稿件收到日期：2020年2月11日；预出版日期：2020年2月17日

力量进行统筹规划和配置，以使应急协作体系实现快速响应，协同运作。

在党中央、国务院的统一部署下，各级政府需要立即牵头完成不同层面应急组织的顶层设计，这样才能迅速协调好地方各级卫生部门、交通部门及媒体等各方力量，使防控工作有力有序推进。

1.2 借用原则

在现代治理体系中，政府治理、社会组织治理和公司治理适用条件不同，而且各具所长。政府在号召上、社会组织在发动的社会性上的作用谁也代替不了，而企业在专业工作的效率上则是最高的。因此，应急协作机制要形成互补才有效率。

各主体在疫情应对过程中应该争取做到治理效能的“借用”，做到“政府搭平台”“公益组织借效率”“企业捐机制”。武汉火神山医院的建设就是借用了公司治理的效率性来实现公共目标，合理运用经济激励以充分调动员工的积极性。而与之形成鲜明对比的是，某些疫区省、市红十字会在捐赠物资发放过程中依靠单一行政治理体系运作，行动迟缓。

1.3 分类治理原则

应急协作时强调“借用”而非“征用”，需要借用方按照对方的治理模式运行，也就是要考虑各方治理主体的优势和积极性，以实现政府、社会组织和企业等利益相关者之间治理机制的有效衔接。例如，湖北红十字会在发生物资调配问题后，将相关业务委托给专司医药流通领域的九州通医药集团物流有限公司（以下简称“九州通”）。应急物资调配、发放由防控指挥部相关单位负责；其中，医用物资由武汉市卫生健康委员会统一调配，非医用物资由武汉市发展和改革委员会统一调配。两家单位根据九州通上报的统计数据给九州通下达分配指令，最后由邮政系统完成配送。多个单位各司其职，各展其长，迅速实现了治理效率的提升。

1.4 成本分享原则

由于公共卫生领域突发应急事件涉及主体的多元性以及资源利用的外部性，政府、社会组织、企业等任何单一主体都难以独立承担危机处置的所有成本。应急协作机制依靠责任共担、风险共济功能，可以有效降低重大公共卫生事件的负面影响。只有建立协作成本社会分担机制，对于参与应急处置的利益相关方的成本支出及额外损失进行合理补偿，才能更好地整合社会中多渠道的救援力量，妥善化解公共安全危机。

1.5 信息披露原则

应急治理事关各利益相关者的切身权益，理应确保突发风险相关信息及时客观向社会公众披露，而各应急治理主体的协同参与应对，也需要危机应对相关信息的及时共享。疫情信息披露的及时性决定了突发风险应急预警决策机制的灵敏度。身处疫情危机中，每个人都可能是感染者或被感染者，害怕心理在所难免。在这种情况下，重要的是通过权威、准确的信息披露，引导舆论，消除恐慌，即疫情信息披露的准确性。这就要求在权威机构发布信息前后，允许专业人员对信息进行讨论和解读，以便于公众对于信息的理解和及时、准确的传播。

2 应急治理体系的问题及对策建议

从此次疫情应对情况来看，政府对于疫情的整体判断是科学的，采取的防控措施较为及时，社会组织、企业等治理主体都较为充分地发挥了其相应治理作用。例如，武汉火神山医院和雷神山医院的建设，就体现了我国治理体系的“集中力量办大事”“快速、高效”等优势。然而，上述省、市红十字会应急物资供需错配等问题也暴露出当前应急治理体系存在的短板和不足，如应急治理的顶层设计有待健全，政府治理、社会组织治理和公司治理的协作机制亟待理顺，以及不同类型组织分类治理待加强等问题较为突

出。在当前疫情应对的关键时期，应着重补齐应急治理体系的短板，以提升治理体系的有效性。

2.1 重大公共卫生事件应急治理的顶层设计待健全

应急治理体系强调突发风险应对的基本结构和机制的健全有效，包括突发风险应急预警决策、应急管理和衍生风险评估应对等层面规则体系，确保突发风险得到及时有效识别应对。2003 年“非典”疫情后，我国着力建设应急管理体制，但从此次新冠肺炎疫情暴发蔓延的情况来看，再怎么准备也还是不够。这时就要“集中力量办大事”，调动各方，形成协作。在疫情暴发的特殊时期，不是没有资源——除了医护一线，全国大多数人都在放假，这也就意味着都是可用的力量或资源。问题还是出在机制的设计上不健全，即没有立即形成多元治理的应急协作机制。

针对健全应急治理协作机制，有 3 点建议：*① 明确各级政府牵头完成不同层面应急组织的顶层设计的授权和问责，构建政府治理、社会组织治理和公司治理的应急协同治理体系和机制。*建立物资供需、央地区域协同、信息发布等各项应急工作制度，加强公共卫生法治保障。*② 聚焦紧急救助、康复治疗、心理辅导等救治工作需要，多渠道充实一线防疫团队构成。③ 基于突发风险的性质，在应急治理的各个层面建立有效的专家参与机制。*调整疫情防控有关行政审批流程，进一步明确一线干部授权和工作生活保障制度，解除其后顾之忧。

2.2 政府治理、社会组织治理和公司治理的协作机制待理顺

疫情暴发后，医疗防护资源供求矛盾突出，一线的医护人员频发揪人心肺的防护物资告急，而国内外踊跃捐赠的大量防护物资等却“躺在”临时库房里，其症结就在于未能有效实现政府、社会组织和企业间的优势互补和协同应对。

针对理顺协同机制，有 2 点建议：*① 增强政府在应急治理中的协调各方的核心作用。*在应对突发重大公共卫生事件启动的政府治理、社会治理和公司治理构成的应急协同治理体系中，政府是剩余风险终极承担者，政府必须强化协调工作力度，才能真正发挥应急治理体系集团化协同作战优势。*② 构建各类治理主体沟通衔接平台。*例如，建立点对点的防护物资生产企业与医院之间沟通平台。疫情治理涉及政府部门、医疗机构、民间非营利组织、各类企业等相关主体，如果医疗机构和民间非营利组织之间沟通不畅，就会导致医疗机构物资紧缺与民间非营利组织物资滞存并存的现象。沟通环节越少，协作速度越快。

2.3 不同类型组织分类治理待加强

各类治理主体各有所长，要贯彻分类治理思维，尊重和利用各类组织治理的基本规律和原则。近年来，我国的应急管理制度虽然建立起来了，但在此次疫情中还是暴露出了应急物资供需错配、红十字会等社会组织低效运作等社会关注强烈的问题，其原因就在于行政型治理模式下，公益组织独立性不足，致使未能有效发挥其社会资源整合优势、应急治理中的资源动员和高效运作能力。

针对加强不同类型分类治理能力，有 3 点建议：*① 完善地方政府治理结构，强化社会监督、履职激励、失职渎职问责机制建设，提升地方政府治理能力。*必须让官员从“文山会海”中解脱出来。现已进入战时状态，面对全国的监督，官员不敢“不作为”。若像有些红十字会那样只会沿用行政治理的老办法，揽资源，忙着登记、留痕迹，耽误抗疫情大事，就是新形势下最大的不作为。同时，考核巡视机制也要转到一切围绕打胜抗疫情之战上来。*② 按照独立性要求，强化慈善机构社会型治理，弱化行政型治理，提升慈善机构疫情应对的及时性和有效性。*这里主要涉及非营利组织治理的独立性问题。国内外民间捐钱、捐物给慈善组织等非营利组织首先要有信任，而信任性主要是建立在其独立性基础之上。只有这样才能使非营利组织独立于政府（第一部门）和企业

（第二部门），发挥好作为第三部门的作用。③ 继续推动公司的经济型治理转型。通过应对疫情，不仅要接受企业的捐款捐物，还要引入企业高效的专业机制和有偿服务，治理转型到位的公司才能更好地承担这一重任。

2.4 疫情防控各类主体参与补偿机制有待完善

疫情应对的应急协作应强调“借用”而非“征用”，并且不能采用“一刀切”的方式。应照顾各利益相关方合理利益诉求，对作出贡献的相关主体给予补偿。虽然在疫情防控中涌现出很多感人事迹，如踊跃的志愿者、宾馆饭店自发的无偿援助等，但常态化的危机应对机制更需要完善相关的参与补偿机制，以调动各种社会资源（如医疗物资、隔离用房、物资配送和交通运输设施等）参与疫情防控的积极性。

针对完善参与补偿机制，有 2 点建议：① 建议企业主动提供或安排的给医护人员的酒店房间、配送的餐食、隔离设备等，都应该由财政及社会来承担成本。这样既给企业提供了贡献的机会也减少了它们的损失，这样才是可持续的。② 多措并举，降低企业负担，稳定经济社会发展。大中小企业延迟复工也为疫情防控作出了牺牲。对于疫情防控期间的社保支出、税收、银行债务等，应出台配套的举措，从而缓解企业面临的困境。而对于因疫情防控可能引发的社会经济风险，应进行科学系统的预警和评估应对，坚持抗疫情和稳经济两手同时抓。

2.5 应急信息披露机制有待优化

这次疫情初发关键风险信息未得到及时有效识别应对，直至钟南山院士等专家实地考察并引发中央关注后才得到紧急应对，致使错失最佳防控时机。疫情发生后，由于信息来源不明确及传播渠道多样化，普通民众对于权威媒体具有更大的依赖心理。一旦应对失当，便容易造成谣言的滋生和蔓延。例如，引起民众跟风抢购双黄连产品等。在有关慈善捐赠使用的信息披露中，一些红十字会也发生了接连出错状况，从中反映出相关部门在信息披露工作中的短板。应进一步优化应急治理中的信息披露机制。

针对信息披露机制的优化，有 3 点建议：① 完善信息治理制度和机制建设。应当以及时性为导向，完善应急治理体系中政府、慈善公益组织等机构披露疫情信息的报告、审核和发布制度，理性对待质疑，坦诚回应媒体和社会的关切。② 加强信息安全保护，完善应急状态下公民个人信息运用和保密制度，尊重个人隐私。③ 强化疫情控制和信息披露中的专家参与机制。疫情突发风险的潜伏性和不确定性，决定了在相应的风险预警决策和应对机制中，必须依靠专业的力量进行判断和应对，发挥第三方的独立鉴证功能。

Urgent Problems and Countermeasures of Emergency Governance System under COVID-19 Outbreak

LI Weian　ZHANG Yaowei　MENG Qiankun

(China Academy of Corporate Governance, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract　The outbreak of COVID-19 is a great test of the effectiveness of the modern governance system and ability. Faced with the epidemic, to straighten out the emergency governance system of government governance, social governance and corporate governance initiated by severe public health emergencies is the key to deal with the crisis. This study puts forward the top-level design principle, borrowing principle, classification governance principle, cost sharing principle, and disclosure principle to be followed in the smooth running of emergency governance system, points out the weaknesses of emergency governance system which should be strengthened, and proposes the corresponding suggestions and measures in the critical period of epidemic response, so as to improve the effectiveness of the governance system.

Keywords　COVID-19 outbreak, emergency governance system, effectiveness of the governance system



李维安　南开大学讲席教授，南开大学/天津财经大学中国公司治理研究院院长，全国首位管理学科长江学者特聘教授，《中国大百科全书·工商管理卷》主编。兼任中国管理现代化研究会联职理事长、中国企业管理研究会常务副会长、中国集团公司促进会专家副会长等。曾任东北财经大学校长、天津财经大学校长、国务院学位委员会第六届学科评议组（工商管理）召集人、南开大学商学院院长、《南开管理评论》主编等。在国内较早并长期从事公司治理、社会组织治理以及绿色治理等研究，是中国公司治理领域的开拓者之一。相关研究成果分获第十届孙冶方经济科学奖著作奖、第六届中国管理科学奖、教育部人文社会科学优秀成果奖一等奖，并获全国教学名师、全国五一劳动奖章等荣誉称号。

E-mail: liweiannk@126.com

LI Weian　Chair Professor of Nankai University. He is the Dean of China Academy of Corporate Governance in Nankai University and Tianjin University of Finance and Economics. He is the first Yangtze River Scholars Distinguished Professor in Management. He also serves as Editor-in-Chief of *China Encyclopedia · Business Administration Volume*. He is the Co-President of Chinese Academy of Management, Vice President of China Business Management Research Association, Vice Chairman of China Group Companies Association, etc. He served as the President of Dongbei University of Finance and Economics, the President of Tianjin University of Finance and Economics, the Convener of the Sixth Discipline Appraisal Group (Business Administration) of the Academic Degrees Committee of the State Council, P. R. China, Dean of Business School in Nankai University and Editor-in-Chief of *Nankai Business Review*. Professor Li is a pioneer in the field of corporate governance in China. He has been engaged in the research on corporate governance, social organization governance, and green governance in China for a long time. He has got the tenth Sun Yefang Economic Science Award, the sixth China Management Science Award, First Class Prize of the China Academic Social Sciences Outstanding Achievement Award, National Award for Distinguished Teacher, and National May Day Labor Medal. E-mail: liweiannk@126.com

■责任编辑：岳凌生